

Les cahiers du CREP Emploi Public Territorial

PANORAMA 2011

L'emploi au sein des communautés d'agglomération
franciliennes : réalité, diversité et perspectives

Enquête réalisée par les centres de gestion franciliens

TOME 2

 îledeFrance

Conseil régional d'Île-de-France
Unité Développement
35, boulevard des Invalides - 75007 Paris

 N° Azur 0 810 18 18 18

 îledeFrance



www.iledefrance.fr

A propos Avant

Cette deuxième enquête s'inscrit dans le cadre du Contrat Régional d'Engagement Professionnel (CREP) conclu le 4 juin 2008 entre les centres de gestion franciliens, les délégations régionales franciliennes du CNFPT et le Conseil régional d'Ile-de-France. Le CREP a pour vocation de favoriser le partenariat ainsi qu'une concertation régulière entre la Région et les acteurs de la formation et de l'emploi des collectivités territoriales.

Le deuxième numéro des cahiers du CREP est ainsi consacré au panorama des effectifs et des métiers au sein des communautés d'agglomération franciliennes. Depuis une dizaine d'années, leur périmètre d'action a beaucoup évolué. Mieux connaître l'évolution de ces collectivités locales en termes d'effectifs, de métiers, de compétences et de recrutements permet d'identifier la manière dont elles se sont développées, structurées et comment elles se préparent à l'avenir.

Cette étude a été réalisée grâce à l'exploitation des données issues du REC (rapport sur l'état de la collectivité) au 31 décembre 2009 des communautés d'agglomération. Des éléments qualitatifs ont également été recueillis auprès des responsables des ressources humaines de ces collectivités locales.

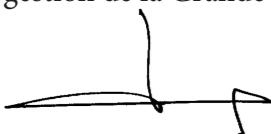
Réalisée par le CIG de la grande couronne, en collaboration avec le CIG petite couronne et le centre de gestion de Seine-et-Marne, cette enquête identifie et appréhende la gestion des ressources humaines et les problématiques des agglomérations.

Nous souhaitons que cette enquête, et les suivantes, donnent aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'emploi et de la formation les moyens de progresser dans leurs réflexions et analyses.

Jean-Paul HUCHON
Président de la Région Île-de-France



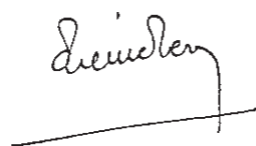
Jean-François PEUMERY
Président du Centre Interdépartemental
de gestion de la Grande Couronne



Jacques Alain BENISTI
Président du Centre interdépartemental
de gestion de la Petite couronne



Daniel LEROY
Président du Centre de gestion
de Seine-et-Marne



02

L'EMPLOI AU SEIN DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION FRANCILIENNES : RÉALITE, DIVERSITÉ ET PERSPECTIVES

Avant-Propos	01
Introduction	02

03

UNE MONTÉE EN PUISSANCE RAPIDE DES COMPÉTENCES ET DES EFFECTIFS DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION EN ÎLE-DE-FRANCE

Une croissance de plus en plus importante des effectifs au sein des agglomérations	03
Des agents intercommunaux aux caractéristiques particulières	06
Une forte hétérogénéité des communautés d'agglomération franciliennes	09

13

COMMENT ARRIVER À BIEN GÉRER LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE ET D'EFFECTIFS ?

De la décision politique au transfert réel : une nécessaire préparation et anticipation des besoins des agglomérations	13
Quels changements suite aux transferts ?	15

18

QUELLES PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'EMPLOI POUR LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION FRANCILIENNES ?

Photographie et perspectives de l'emploi	18
Des réformes qui vont profondément impacter la gestion des ressources humaines	20

22

CONCLUSION

Bibliographie	23
Liste des sigles	23

Introduction

« Emploi territorial en Ile-de-France : Agir aujourd’hui pour la qualité de demain » est le thème qui a animé les débats de la première Conférence Régionale pour l’Emploi et la Formation (CREF) en Ile-de-France de 2006. Fruit d’un travail collectif des centres de gestion franciliens, des délégations régionales d’Ile-de-France du CNFPT, de la Mairie de Paris, du Conseil Régional d’Ile-de-France et de l’INSEE, cet événement a permis aux collectivités territoriales d’échanger sur l’attractivité et les perspectives d’évolution des emplois de la fonction publique territoriale.

Afin de poursuivre cette dynamique, le Contrat Régional d’Engagement Professionnel (CREP) a vu le jour en juin 2008. La première ambition de ce dispositif régional réunissant le Conseil Régional d’Ile-de-France, les trois centres de gestion franciliens et les délégations régionales du CNFPT de la première et de la grande couronne d’Ile-de-France est de développer l’accès à l’emploi, la formation et l’insertion dans les collectivités territoriales et les établissements publics territoriaux. Pour y parvenir, trois axes prioritaires s’inscrivent dans cette démarche collective : développer l’observation de l’emploi, des métiers et des compétences ; améliorer l’adaptation des dispositifs de formation aux besoins des collectivités territoriales pour faire face aux pénuries de personnel dans certains métiers et développer l’attractivité des collectivités ainsi que l’information sur la fonction publique territoriale.

Ce partenariat s’est traduit par la mise en place de groupes de travail en charge d’aborder une thématique pertinente au regard des questionnements actuels sur la fonction publique territoriale, spécifiquement en Ile-de-France. Un premier groupe de travail a développé le parcours des agents de catégorie B et C récemment nommés dans les collectivités locales de la petite couronne et un second s’est chargé de mener une réflexion sur l’emploi dans les communautés d’agglomération franciliennes.

L’étude présentée ici s’est concentrée sur les effectifs et les métiers au sein des communautés d’agglomération franciliennes. L’absence d’enquête sur ce thème précis a nécessité de dresser un panorama des compétences, des effectifs et des métiers des agglomérations d’Ile-de-France. Cette démarche a pour objet de recenser les problématiques de ressources humaines rencontrées et d’étudier l’impact du transfert des compétences et de personnel.

Cette enquête, orchestrée par le Centre Interdépartemental de Gestion de la grande couronne, a porté sur les 39 communautés d’agglomération d’Ile-de-France qui couvrent une population de 4,9 millions d’habitants. Les CA franciliennes emploient plus de 11 600 agents, soit un agent pour 422 habitants.

Une montée en puissance rapide des compétences et des effectifs des communautés d'agglomération en Île-de-France

Une communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants¹.

Les communautés d'agglomération (CA) ont été créées suite à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement. Cette loi impose aux CA d'exercer 4 compétences obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville) et au moins 3 compétences optionnelles parmi les 6 suivantes : création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire, assainissement des eaux usées, eau, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs et action sociale d'intérêt communautaire.

La loi prévoit enfin la possibilité pour les agglomérations de se positionner sur un certain nombre de compétences facultatives (tourisme, éclairage public, contrat intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance, aire d'accueil des gens du voyage, etc.).

Le principe du transfert des compétences des communes à l'EPCI s'accompagne du transfert du service, ou de la partie de service, des communes à la communauté d'agglomération. Progressivement, les communes ont ainsi transféré aux CA des compétences et souvent, le personnel de ces services.

En France, en 2011, on recense 191 communautés d'agglomération couvrant une population de 23,4 millions d'habitants. Le développement rapide des CA s'explique en grande partie par le système d'incitation financière et fiscale mis en place par la loi de 1999. L'attribution d'une DGF (dotation globale de fonctionnement) bonifiée a ainsi encouragé les communes qui n'étaient pas en intercommunalité, mais aussi les structures intercommunales à se regrouper au sein d'une CA.

En Île-de-France, sur les 39 CA, 19 sont l'héritage de diverses formes d'intercommunalité (fusion de communautés d'agglomération, communauté de communes, syndicat d'agglomération nouvelle, district). Ce constat simple suffit à souligner l'hétérogénéité des communautés d'agglomération que ce soit au niveau de leur structuration ou des problématiques qu'elles rencontrent.

➤ Une croissance de plus en plus importante des effectifs au sein des agglomérations

L'analyse des données chiffrées des collectivités locales montre bien une montée en puissance du phénomène intercommunal au niveau national depuis les années 2000.

En France, les communautés d'agglomération ont vu leurs effectifs presque doubler entre 2003 et 2008 passant de 29 269 à 56 417 agents.

¹ Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la CA comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. Le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la CA comprend le chef-lieu du département

➤ Les effectifs des communes et des structures intercommunales en France

Effectifs France entière	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Taux de croissance 2003-2008
Communes	1 085 918	1 086 037	1 094 000	1 106 978	1 117 101	1 112 191	+ 2,4 %
CU	30 655	31 236	31 697	31 949	32 534	34 060	+ 11,1 %
CC	43 238	48 784	53 157	58 957	62 528	65 628	+ 51,8 %
CA	29 269	39 328	43 963	48 684	54 362	56 417	+ 92,7 %
SIVOM et SAN	16 650	14 627	14 110	14 039	13 544	13 289	- 20,2 %
SIVU	55 177	55 744	57 915	61 484	62 927	63 751	+ 15,4 %
EPCI	174 989	189 719	207 900	215 113	225 895	233 145	+ 33,2 %

Sources : DGCL Les collectivités territoriales en chiffres, Insee, Enquêtes sur les Personnels des Collectivités territoriales et des Etablissements publics locaux au 31 décembre 2003, 2004, 2005, Insee, Enquêtes sur les Personnels des Collectivités territoriales et des Etablissements publics locaux au 31 décembre 2006, 2007 et 2008

Cette augmentation des effectifs a été nettement plus importante en Ile-de-France et s'explique notamment par la création progressive des communautés d'agglomération. De 2003 à 2008, le nombre d'agents est passé de 2 940 à 8 250, soit une augmentation de + 181 %, avec un taux d'évolution annuel moyen des effectifs de 23 %. Après une très rapide augmentation du nombre d'agents au sein des CA de 2003 à 2006, l'augmentation se révèle bien plus modeste de 2006 à 2008.

➤ Les effectifs des communes et des structures intercommunales en Île-de-France

Effectifs en Île-de-France	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Communes	255 067	260 078	1 094 000	261 833	268 000	268 440
CC	600	946	1 484	1 900	2 326	2 352
CA	2 939	4 379	5 746	7 250	8 000	8 250
SIVOM et SAN	461	374	369	406	408	349
SIVU	5 814	4 699	5 020	6 282	6 197	6 105
EPCI	9 814	10 518	12 619	15 838	16 931	17 056

Sources : DGCL : Les collectivités territoriales en chiffres et Insee, Enquêtes sur les Personnels des Collectivités territoriales et des Etablissements publics locaux au 31 décembre 2006, 2007 et 2008

Mais, la progression des effectifs s'est fortement accélérée ces trois dernières années avec plus de 1 000 recrutements par an effectués par les agglomérations franciliennes depuis 2008. Aujourd'hui, ce sont plus de 11 600 agents qui travaillent quotidiennement au sein d'une agglomération francilienne.

Une comparaison régionale appuie l'idée selon laquelle l'Ile-de-France a rattrapé ces dernières années un retard significatif concernant la communauté d'agglomération.

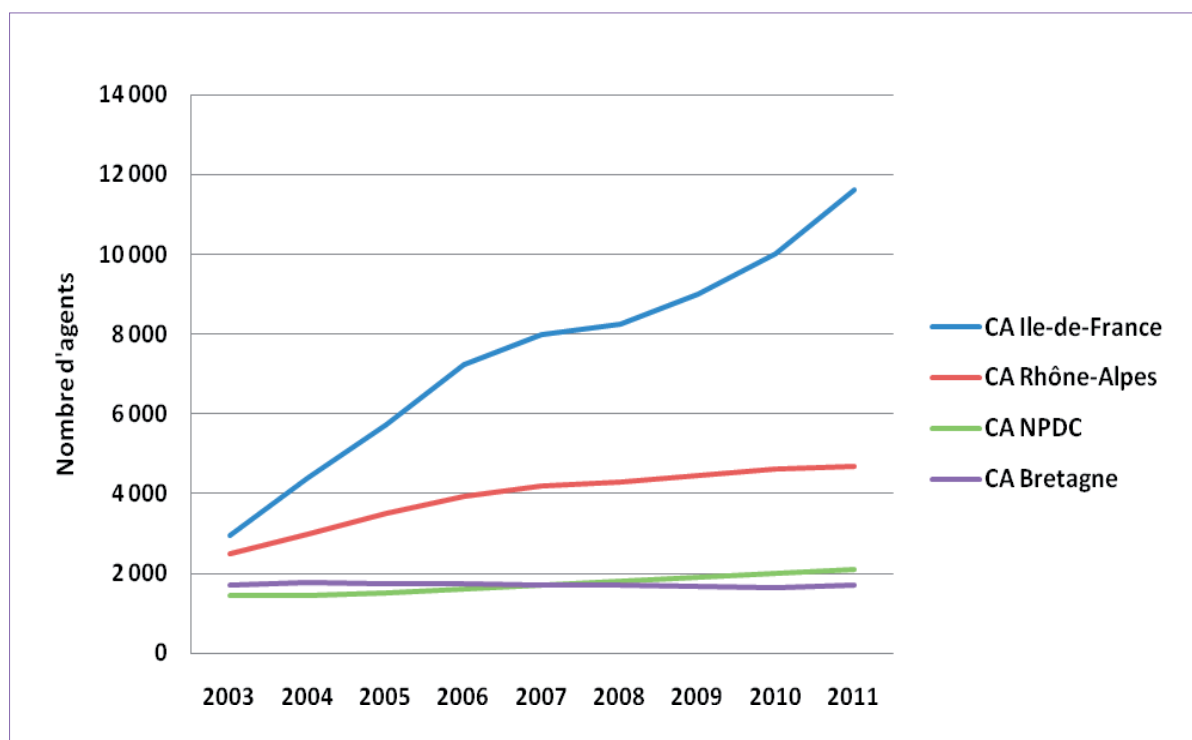
Région en avance sur cette organisation intercommunale, la Bretagne affiche depuis 2003 une stabilisation des effectifs avec près de 1 700 agents. Les 8 communautés d'agglomération de la région Bretagne couvrent une population de 790 000 habitants, soit un agent pour 464 habitants².

La région Rhône-Alpes compte, quant à elle, 14 communautés d'agglomérations. Les effectifs des CA ont fortement augmenté passant de 2 500 agents en 2003 à 4 700 agents en 2011. 1,8 million d'habitants sont concernés par une agglomération, soit un agent pour 390 habitants³.

La région Nord-Pas de Calais (NDPC) compte 11 communautés d'agglomérations. Les effectifs des CA ont eux aussi progressivement augmenté passant de 1 440 agents en 2003 à 2 100 agents en 2011. 1,5 million d'habitants sont concernés par une agglomération, soit un agent pour 714 habitants⁴.

Les CA de la région Ile-de-France, avec un agent pour 422 habitants, affichent un taux d'administration dans la moyenne par rapport au taux des autres agglomérations françaises. L'élément significatif reste donc la très forte croissance des effectifs des communautés d'agglomération franciliennes.

➤ Evolution du nombre d'agents au sein des CA de quelques régions françaises



Sources : CNFPT, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences et rapports d'activité des communautés d'agglomération

² Afin de rester sur la spécificité que représente la communauté d'agglomération et d'être cohérent dans la comparaison, la CU Brest Métropole (3 500 agents pour 214 000 habitants) n'a pas été intégrée.

³ La CU du Grand Lyon (4 672 agents pour 1,3 millions d'habitants) n'a pas été intégrée à l'étude

⁴ La CU de Lille Métropole (2 308 agents pour 1,1 millions d'habitants), la CU de Dunkerque Grand Littoral (1 400 agents pour 203 000 habitants) et la CU d'Arras (390 agents pour 95 000 habitants) n'ont pas été intégrées.

Un autre élément qui distingue les collectivités franciliennes concerne l'évolution du nombre d'agents communaux. Alors que les communes de la région Bretagne et de la région Nord-Pas-de-Calais connaissent un maintien du nombre d'effectifs, de 2003 à 2008, avec respectivement 41 000 et 72 000 agents, les communes franciliennes ont vu leurs effectifs croître passant de 255 000 à 268 000 agents.

Ce constat rappelle les conclusions qu'avait tirées la Cour des Comptes à propos de l'intercommunalité⁵. La Cour avait recommandé aux élus d'accorder une attention accrue à la maîtrise des dépenses « consolidées » de personnel, c'est-à-dire celles de la communauté et des communes membres. Cette donnée laisse à penser que, suite aux transferts de personnel des communes vers une agglomération, les postes déclarés vacants n'ont pas forcément été supprimés du tableau des effectifs, mais ont pu servir à d'autres recrutements, notamment pour les filières administrative et technique.

↘ Des agents intercommunaux aux caractéristiques particulières

Au 31 décembre 2009, en Ile-de-France, on compte 9 000 agents sur emploi permanent au sein des communautés d'agglomération. La part des agents titulaires ou stagiaires est de 76 % contre 24 % pour les agents non titulaires. Concernant la répartition par statut des agents territoriaux d'Ile-de-France, 81 % des agents sont titulaires et 19 % sont non-titulaires.

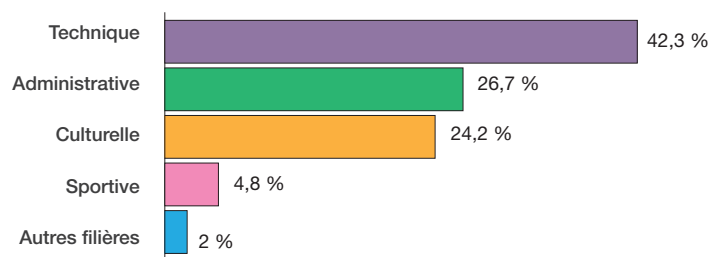
Les CA franciliennes se distinguent par un poids d'agents non titulaires relativement important par rapport aux autres agglomérations françaises. Ainsi, le taux moyen d'agents titulaires au sein des agglomérations France entière est de 82 % et de 18 % pour les agents non titulaires.

La répartition des effectifs par filière se concentre autour de 4 filières principales que sont la filière technique (42,3 %), la filière administrative (26,7 %), la filière culturelle (24,2 %) et la filière sportive (4,8 %). Le poids des agents au sein des filières technique et culturelle est sensiblement le même que celui des agents territoriaux d'Ile-de-France. En revanche, la part des agents issus de la filière culturelle au sein des agglomérations est plus importante que celle des collectivités locales d'Ile-de-France (5,3 %). Cela s'explique par le transfert de la compétence optionnelle « gestion des équipements culturels » et, en grande partie, par le transfert d'agents professeurs de musique de CRD (conservatoire à rayonnement départemental).

⁵ « L'intercommunalité en France », Cour des Comptes, rapport public particulier, novembre 2005, 370 p. « Bilan d'étape de l'intercommunalité en France », Cour des Comptes, 2008, 39 p.

➤ Répartition des effectifs des CA franciliennes par filière

Répartition des agents au sein des communautés d'agglomération par filière en Île-de-France

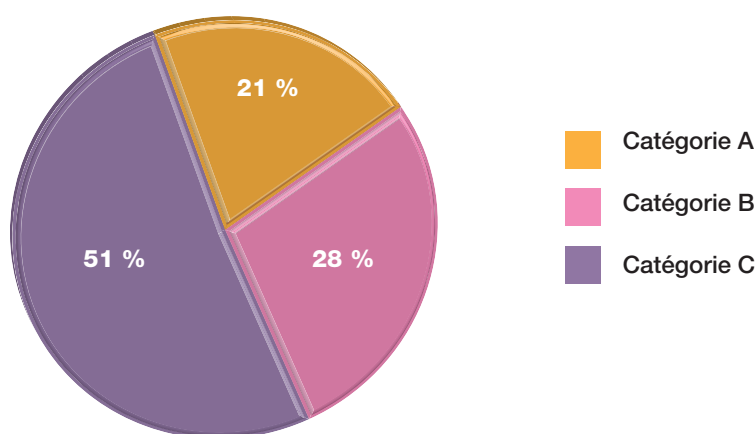


Sources : REC 2009, Bases de données des centres de gestion d'Île-de-France

Les effectifs des communautés d'agglomération se singularisent également par la répartition des agents par catégorie hiérarchique. Alors que 9,5 % des agents territoriaux sont de catégorie A en Ile-de-France, le taux d'agents de catégorie A est de 21 % au sein des communautés d'agglomération. Le taux d'agents de catégorie B y est également nettement plus important puisqu'il est de 28 % au sein des agglomérations contre 14,5 % dans les collectivités franciliennes. Par conséquent, le taux des agents de catégorie C au sein des CA (51 %) se révèle bien moins important qu'au sein de la fonction publique territoriale.

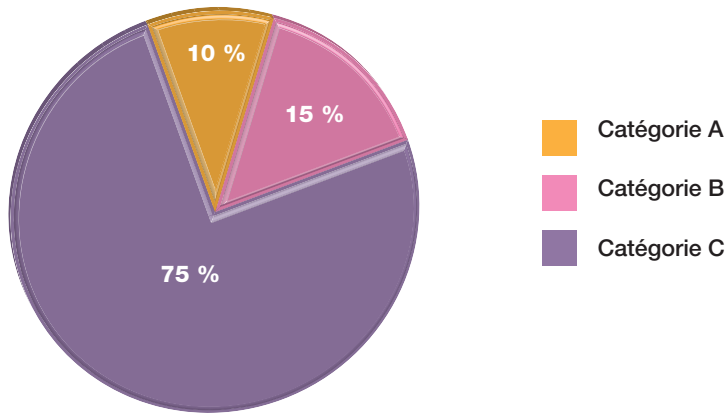
En effet, l'importance des fonctions supports, la volonté de conduire des CA de projet, les compétences obligatoires des agglomérations nécessitent la mobilisation d'un nombre non négligeable d'agents d'encadrement et de chargés de mission dotés d'une certaine expertise sur des sujets ou des projets particuliers.

➤ Répartition par catégorie hiérarchique des agents des CA d'Île-de-France



Sources : REC 2009, Bases de données des centres de gestion d'Île-de-France

➤ Répartition par catégorie hiérarchique des agents franciliens

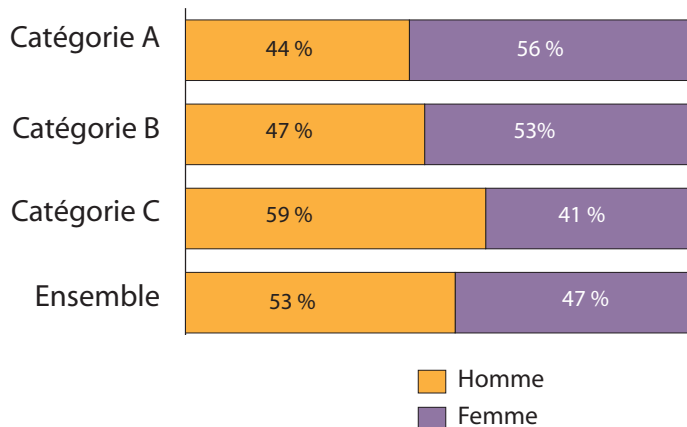


Sources : REC 2009, Bases de données des centres de gestion d'Île-de-France

La répartition par sexe et par catégorie hiérarchique est également singulière. Les données révèlent que 53 % des agents des CA sont des hommes, alors qu'ils ne sont que 37 % dans les collectivités locales franciliennes. Cette forte présence masculine trouve son origine dans la prépondérance de la filière technique et la quasi-absence d'agents de la filière médico-sociale.

De plus, contrairement aux données nationales de la fonction publique territoriale, on remarque que plus de la moitié des agents de catégorie A et de catégorie B sont des femmes.

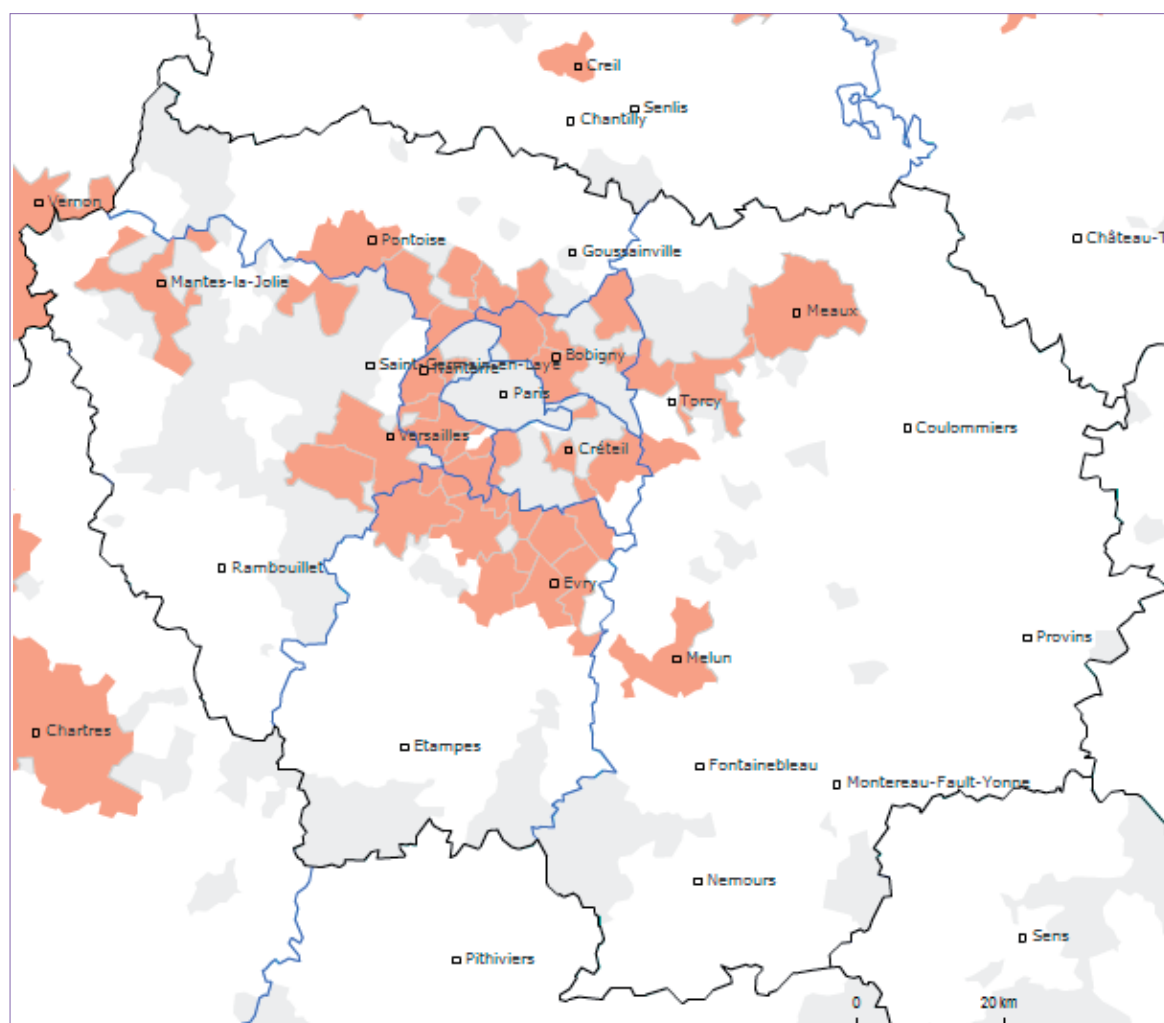
➤ Répartition par sexe et par filière des agents des CA d'Île-de-France



Sources : REC 2009, Bases de données des centres de gestion d'Île-de-France

➤ Une forte hétérogénéité des communautés d'agglomération franciliennes

Périmètre des communautés d'agglomérations en Île-de-France



Source : DATAR, Observatoire des Territoires

- Communauté d'agglomération
- Hors communauté
- Communauté de communes, Syndicat d'agglomération nouvelle

Depuis la loi dite Chevènement de 1999, le territoire francilien est de plus en plus couvert par des communautés d'agglomération.

La **première vague** de création a eu lieu de manière assez rapide puisqu'on compte 19 créations de CA entre 2000 et 2002. Sur les 19 CA créées entre 1999 et 2002, un peu plus de la moitié concerne des structures intercommunales qui ont vu l'opportunité de changer de statut juridique, notamment du fait de l'ensemble des compétences qu'elles exerçaient déjà. La **deuxième vague** a été, quant à elle, plus étalée dans le temps avec 12 créations entre 2003 et 2008. La **dernière vague**, plus récente, concerne la création de 9 communautés d'agglomération depuis 2009.

L'hétérogénéité des agglomérations franciliennes est également constatée de deux points de vue : le **territoire couvert** et les **effectifs**.

Ces agglomérations couvrent des territoires qui vont d'une population de 52 000 habitants pour la CA Les Portes de l'Essonne à une population de 400 000 habitants pour la CA Est Ensemble.

La gestion des agents est aussi très diverse puisque certaines agglomérations ont décidé de ne transférer aucun agent, mais de recourir ponctuellement aux agents des villes membres afin d'exercer une activité accessoire au sein de la CA comme c'est le cas pour la CA Cœur de Seine⁶. D'autres agglomérations, du fait des transferts de certaines compétences et de personnel, dépassent le millier d'agents, à l'instar de la CA Plaine Commune qui compte plus de 1 700 agents.

Cette hétérogénéité montre toute la difficulté de classer les agglomérations selon la population et / ou leurs effectifs. L'hypothèse selon laquelle plus une CA couvre une population importante, plus ses effectifs sont nombreux est fragile.

Cette hypothèse ne se vérifie qu'à partir d'un certain seuil de population (150 000 habitants)⁷. En dessous de ce seuil, on retrouve des situations très disparates : des agglomérations de faible périmètre peuvent posséder un nombre très modeste d'agents tout comme un nombre considérable d'agents.

Les choix politiques et économiques expliquent en très grande partie les différences de profil des agglomérations. Certaines CA vont privilégier une structure souple, une administration de projets et de missions, avec peu d'effectifs. D'autres agglomérations vont faire le choix d'exercer en régie directe certaines compétences qui mobilisent un nombre important d'agents, notamment de la filière technique. Ces agglomérations ont plus le profil d'une administration de gestion.

⁶ « Rapport d'observations définitives Communauté d'agglomération Cœur de Seine », Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, 2009, 9 p.

⁷ Seules la CA de Versailles Grand Parc et la CA Est ensemble ne valident pas cette hypothèse, mais cela s'explique par la mutualisation de services opérée entre les communes membres et l'agglomération au sein de la CA Versailles Grand Parc et par la création récente d'Est ensemble qui n'a pas encore connu de transferts d'effectifs majeurs.

↳ Répartition des CA franciliennes selon leur population et leurs effectifs

Département	Nom de la CA	CA par population	CA par effectif
91	CA LES PORTES DE L'ESSONNE	52 366	
93	CA CLICHY SOUS-BOIS - MONTFERMEIL	55 909	
77	CA MARNE ET GONDOIRE	56 142	
77	CA BRIE FRANCILIENNE	57 120	
92	CA CŒUR DE SEINE	57464	
91	CA LES LACS DE L'ESSONNE	58 390	
94	CA DE LA VALLEE DE LA MARNE	63 665	
91	CA DE SEINE-ESSONNE	63 995	
78	CA DES 2 RIVES DE LA SEINE	65 103	
77	CA MARNE ET CHANTEREINE	73 767	
91	CA SENART VAL DE SEINE	78 538	
77	CA DU PAYS DE MEAUX	83 086	
78	CA DE MANTES EN YVELINES	83 824	
95	CA VAL-ET-FORET	84 359	
95	CA LE PARISIS	88 428	
93	CA DE L'AEROPORT DU BOURGET	89 992	
91	CA DU VAL D'YERRES	91 619	
91	CA DU PLATEAU DE SACLAY	99 255	
94	CA HAUT VAL DE MARNE	104 237	
77	CA MELUN VAL DE SEINE	108 469	
95	CA DE LA VALLEE DE MONTMORENCY	109 579	
91	CA ÉVRY CENTRE ESSONNE	116 321	
93	CA PLAINE DE FRANCE	122 753	
92	CA MONT-VALERIEN	124 418	
91	CA DU VAL D'ORGE	127 877	
92	CA SEINE-DEFENSE	129 602	
91	CA EUROP'ESSONNE	130 648	
95	CA ARGENTEUIL – BEZONS	132 341	
95	CA VAL DE FRANCE	140 324	
92	CA SUD DE SEINE	150 000	
78	CA DE SAINT QUENTIN EN YVELINES	150 000	
94	CA PLAINE CENTRALE DU VAL DE MARNE	153 362	
78	CA DE VERSAILLES GRAND PARC	173 895	
92	CA DES HAUTS DE BIEVRE	179 460	
95	CA DE CERGY-PONTOISE	192 451	
94	CA VAL DE BIEVRE	197 465	
92	CA GRAND PARIS SEINE OUEST	301 355	
93	CA PLAINE COMMUNE	348 966	
93	CA EST ENSEMBLE	397 836	

[Légende]

CA par population	CA par effectif
< 100 000 habitants	< 100 agents
100 000 < x < 150 000	100 < x < 300
> 150 000 habitants	> 300 agents

Nombre d'agglomérations trouvent leur spécificité suite à la décision d'exercer une compétence particulière, qu'elle soit optionnelle ou facultative. L'exercice de cette compétence et la gestion du personnel transféré ont un impact sur l'identité de certaines agglomérations. Quelques exemples typiques en témoignent :

La [communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency](#) se distingue des autres agglomérations par un service de police intercommunale, suite au transfert de cette compétence facultative en 2005. La CAVAM, qui compte un peu plus de 150 agents, gère ainsi 80 agents de police et 15 agents mobilisés sur la vidéoprotection.

La [CA d'Argenteuil-Bezons](#) a choisi d'exercer la compétence facultative déchet en 2008. Suite au transfert des agents du service propreté des villes d'Argenteuil et de la ville de Bezons en 2010, 75 % des agents de l'agglomération sont aujourd'hui des agents du service propreté, soit 400 agents sur plus de 500 agents.

La [CA de Versailles Grand Parc](#) se caractérise par un personnel qui est en grande partie issue de la filière culturelle. Suite au transfert de la compétence optionnelle gestion des équipements culturels en 2009, l'agglomération, qui compte 200 agents en 2011, a intégré 160 agents des conservatoires et des écoles de musique, soit 80 % des agents issus de la filière culturelle.

La [CA Val-et-Forêt](#) exerce depuis le 1er janvier 2010 la compétence facultative lecture publique. Plus de 50 agents de la lecture publique ont été transférés des communes vers l'agglomération et représentent en 2011 le tiers des effectifs de l'agglomération.

La [CA Val de France](#) a décidé d'exercer en 2005 la compétence optionnelle gestion des équipements sportifs. Cela a entraîné le transfert du personnel des piscines communales. Ces agents, au nombre de 80, représentent aujourd'hui le tiers des effectifs de l'agglomération.

Les problématiques consécutives à un transfert d'effectif ne sont bien-sûr pas les mêmes selon la compétence transférée. En guise d'exemple, la DRH d'une agglomération qui a absorbé 400 agents de la filière technique en grande partie de catégorie C n'a pas été confrontée aux mêmes difficultés que la DRH d'une CA qui a intégré, dans ses effectifs, 160 agents des conservatoires dont 90 professeurs de musique. Un certain nombre de préalables sont indispensables afin d'intégrer au mieux des agents transférés.

Comment arriver à bien gérer les transferts de compétence et d'effectif ?

➤ De la décision politique au transfert réel : une nécessaire préparation et anticipation des besoins des agglomérations

Cet aspect de l'étude concerne essentiellement les communautés d'agglomération sans réel historique intercommunal. En effet, les conseils communautaires des CA implantées depuis un moment sur un territoire n'ont pas décidé, ces dernières années, de transferts de compétences et d'effectifs.

Leur problématique est plutôt celle d'un maintien de la masse salariale comme l'affichent les communautés d'agglomération de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines qui sont d'anciens SAN, de Val de France (anciennement CC), de Mantes en Yvelines (anciennement district) ou encore du Val-de-Bièvre.

Pour les communautés d'agglomération en cours de structuration, de nombreux transferts de compétences et d'agents ont eu lieu, notamment ces dernières années. Le retour d'expérience des DRH a permis d'apprécier la manière dont étaient gérés ces transferts.

Le transfert d'une compétence et des effectifs est un événement majeur pour une agglomération qui demande toute une réflexion en amont afin que les nouveaux agents puissent être accueillis dans les meilleures conditions. Néanmoins, certaines agglomérations, créées par effet d'aubaine, n'ont pas véritablement établi de projet de territoire avec l'exercice de compétences qui y feraient explicitement référence. Les alliances de circonstance ont plutôt commencé par la mise en commun de ressources abondantes pour ensuite construire un projet communautaire cohérent.

Le temps politique

La direction des ressources humaines doit pouvoir être associée, dès les premières réflexions du conseil communautaire, sur d'éventuels transferts. Cela permettrait de voir quels changements sont susceptibles d'être opérés et quels sont les impacts en termes de ressources humaines, d'organisation, de finances, de management.

Cependant, il ressort des échanges avec les responsables des ressources humaines des agglomérations que les fonctions support ont tendance à subir le temps politique concernant les transferts. Interrogées sur la manière dont se sont déroulés les transferts de compétences et d'effectifs, la moitié des agglomérations font état d'un manque de préparation et des difficultés à gérer les transferts en temps voulu. Certaines directions des ressources humaines ont du s'apprêter, du jour au lendemain, à gérer le transfert d'une cinquantaine ou d'une centaine d'agents dans des délais très serrés (souvent 3 ou 6 mois). Cet effet de surprise, suite à un choix politique, peut être mal vécu par les agents de la DRH qui connaissent, pendant cette période de transfert, des rythmes de travail soutenus et un certain stress.

A l'annonce du transfert, commence normalement toute une phase de concertation avec les différentes villes membres de la communauté d'agglomération. Des réunions avec les agents transférés de chaque ville sont organisées afin de leur expliquer la démarche, les changements qui les attendent. Les DRH insistent sur le besoin de rassurer les agents transférés. Ces derniers, attachés à leur commune, sont fréquemment inquiets, notamment sur les questions relatives à la rémunération, à leurs congés, aux avantages acquis et à leur lieu de travail. Toute la difficulté est là et la contrepartie du transfert des agents réside souvent dans le fait d'annoncer qu'aucun élément majeur ne va venir perturber le cours des choses. Les agents restent en grande partie sur leur lieu de travail et leur rémunération est à minima la même⁸.

Il est ensuite généralement transmis aux futurs agents transférés un courrier qui contient une simulation de rémunération et de leurs congés.

Le régime indemnitaire des communautés d'agglomération

La direction des ressources humaines d'une CA, à l'occasion des transferts de personnel des communes, choisit généralement entre deux options :

- soit la mise en place d'un régime indemnitaire qui ne tient pas compte de ceux des communes membres, ce qui implique que les agents transférés conservent le bénéfice du régime indemnitaire de leur commune d'origine, y compris les avantages collectivement acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.
- soit la création d'un régime indemnitaire calé sur le plus favorable des régimes indemnitaires des villes membres, tout en lissant, s'ils existent, les avantages collectivement acquis des agents des villes membres. Cette pratique permet de simplifier la gestion et éviter de devoir gérer différentes situations individuelles.

La DRH de l'intercommunalité rencontre par la même occasion les directions fonctionnelles des villes membres afin d'assurer la meilleure transition possible. Les échanges entre les DRH des communes et de l'agglomération doivent permettre d'anticiper un certain nombre de mesures. Mais ces échanges, par manque de temps ou de réelle volonté, n'ont pas souvent été menés. Ainsi, les DRH des agglomérations ont pu apprendre, au moment du transfert, que certains agents transférés étaient en situation de handicap ou d'inaptitude. Certaines CA, prises au dépourvu, ont été mises en difficulté. Elles ont néanmoins, dans la mesure du possible, reclassé les agents et adapté les postes de travail pour les agents bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

Une des stratégies afin d'éviter cet effet de surprise est de demander, en amont du transfert, le dossier individuel de chaque agent. Réticentes parfois à cette idée, les villes membres ont tendance à résister, d'après certaines expériences d'agglomérations. De plus, il apparaît que des situations individuelles complexes à gérer nécessitent du temps notamment pour les professeurs de musique de la filière culturelle.

Il ressort également des entretiens que les représentants du personnel des villes ne sont que très rarement associés à la démarche. Pourtant, la diffusion de l'information aux organisations syndicales permettrait de dissiper certaines tensions ou rumeurs, d'améliorer le dialogue social et d'aborder plus sereinement les transferts.

⁸ L'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit que « les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ».

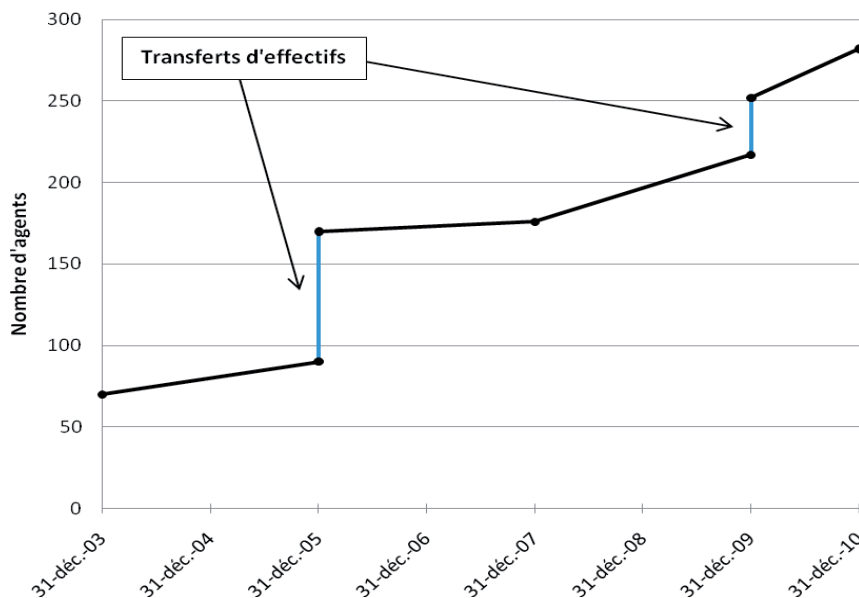
➤ Quels changements suite aux transferts ?

A partir des historiques des différents transferts d'effectifs de certaines agglomérations, une CA en particulier a semblé représentative d'évolutions qu'ont connues d'autres agglomérations. Le graphique ci-dessous permet de voir l'impact de transferts de personnel.

Suite à un transfert d'effectif important, la CA franchit un seuil, ce qui implique nécessairement un temps d'adaptation et de digestion. Progressivement, de nouveaux besoins se font jour, la structure doit pouvoir évoluer, avoir les moyens matériels et humains de se positionner sur une nouvelle compétence et passer par une phase de recrutement, notamment d'encadrement suite à un transfert d'agents d'exécution. La montée en puissance de services opérationnels nécessite un accompagnement et un soutien fonctionnel conséquent.

Le volume d'effectif transféré a généralement un impact sur la réaction de la communauté d'agglomération. Le deuxième transfert d'agents concerne la direction générale des services techniques, ce qui a impliqué des recrutements externes pour faire face aux besoins exprimés.

➤ Evolution dans le temps du nombre d'agents au sein d'une CA francilienne



Sources : REC, Base de données d'un centre de gestion d'Île-de-France

L'impact des transferts sur la DRH

Le transfert d'effectifs entraîne parfois des changements concrets sur l'organisation de la direction des ressources humaines. C'est aussi l'occasion d'adopter de nouveaux réflexes et méthodes de travail.

Par exemple, la responsable RH d'une agglomération qui a géré les transferts de compétence et de personnel de la médiathèque et de la voirie s'est rapprochée des responsables culture et voirie afin de nouer une collaboration plus étroite. Le suivi spécifique des nouveaux agents est important, notamment pour voir si leur intégration se passe sans encombre.

Apprendre à gérer et manager de nouveaux agents

Même si en contrepartie de l'acceptation du changement, peu de choses évoluent dans le quotidien des agents transférés, le transfert d'effectif est l'occasion pour le personnel encadrant et la DRH de découvrir certaines pratiques de travail des anciens agents communaux et d'éventuellement les remettre en cause.

Certains DRH ont souligné des carences au niveau de l'encadrement intermédiaire des agents de la filière technique. C'est une problématique particulièrement importante pour les agglomérations qui exercent en régie directe des compétences telles que « entretien des espaces verts », « entretien de la voirie », « ordures ménagères ». Des DRH assistent à des survivances telles que le « fini-parti »⁹, la collecte bilatérale, le report à la fin du temps de travail quotidien (7 heures) d'un temps de pause minimale de 20 minutes¹⁰, la régularisation d'absence par des jours de congés annuels, des absences qui passent inaperçues.

Ces pratiques mettent en évidence le défaut d'encadrement, la nécessité de manager les équipes sur le terrain, mais aussi les insuffisances au niveau de la prévention des accidents du travail, de la sécurité et de la santé des agents. Ces situations sont l'occasion pour la DRH de s'entretenir avec les responsables de ces services, de rédiger des rapports sur des actes qui ne sont plus acceptés et de mettre un terme à certaines pratiques non conformes au droit. C'est un moyen pour l'agglomération de s'affirmer et pour les agents d'identifier aussi leur nouvel employeur.

Le besoin d'encadrement intermédiaire des agents de catégorie C au sein de services techniques est clairement établi pour certaines communautés d'agglomération. Ce déficit de management se répercute sur le travail des agents, sur l'organisation du temps de travail, la priorisation des travaux, l'absentéisme. Les problèmes de management que rencontrent les services techniques sont liés la plupart du temps à un déficit de formation et de professionnalisme. Les encadrants intermédiaires sont souvent des agents issus des rangs qui ont du mal à encadrer leurs anciens collègues (un adjoint technique 1ère classe, nommé adjoint technique principal de 2ème classe via l'avancement de grade, peut être chargé de diriger des équipes).

Cependant, la nouvelle prise de fonction ne s'accompagne pas forcément d'une formation au management. Il en va de même pour un adjoint technique principal de 1ère classe qui change de cadre d'emplois (agent de maîtrise) par le biais de la promotion interne. Les textes prévoient, en cas de promotion interne, que l'agent soit nommé stagiaire et astreint à suivre une formation de professionnalisation. En pratique, l'agent est souvent dispensé de stage¹¹ et l'agent, suite à son affectation à un poste à responsabilité, est rarement inscrit par la collectivité à une formation de professionnalisation.

Une digestion lente des transferts

Les mois qui suivent le transfert permettent souvent aux agents de la DRH de se rendre concrètement compte de l'étendue du travail qui reste à mener, notamment en termes de communication interne, d'organisation, d'harmonisation des conditions de travail et de formation.

En pratique, une communauté d'agglomération se laisse le temps d'absorber les effectifs, de prendre connaissance des nouvelles problématiques RH posées, de se stabiliser avant d'envisager un nouveau transfert. Il est rare d'observer deux transferts majeurs pour une collectivité pendant un court intervalle.

⁹ Pratique qui consiste à quitter le service dès que le travail confié est terminé. Cette pratique est souvent associée au ramassage des ordures ménagères.

¹⁰ Aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre 6 heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause minimale de 20 minutes.

¹¹ L'article 8 du décret n°88-547 du 6 mai 1988 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de maîtrise territoriaux prévoit que les agents qui, antérieurement à leur nomination, avaient la qualité de fonctionnaire, sont dispensés de stage à condition qu'ils aient accompli deux ans au moins de services publics effectifs dans un emploi de même nature.

Une structuration des communautés d'agglomération post-transferts

La structuration des agglomérations se fait vraiment au fil de l'eau. Le fait d'anticiper certains besoins n'est pas intériorisé par les DRH qui se structurent. Il y a une forme d'attentisme assez nette qui caractérise bon nombre d'agglomérations. Outre le manque de moyens humains dont souffrent certaines agglomérations, le développement de certaines thématiques est plutôt lent.

Une de ces thématiques concerne le plan de formation. Sur 22 CA interrogées, 17 ont mis en place un plan de formation, plus ou moins formalisé tandis que 5 agglomérations ne respectent toujours pas leurs obligations légales. Les formations suivies rentrent le plus souvent dans le champ de la formation obligatoire en hygiène et sécurité, la formation au management, la préparation aux concours.

La plupart des communautés d'agglomération sont progressivement devenues sensibles aux questions d'hygiène et de sécurité. Soit les CA recourent aux services que proposent les centres de gestion, soit elles possèdent un ACO (agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité) qui veille, dans la mesure du possible, à la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité au travail. Les CA font également appel à des ACFI (agents chargés de la fonction d'inspection) qui s'assurent de la mise en place et de la pérennité d'une véritable démarche de prévention des risques professionnels au sein de la collectivité.

Point de départ de la structuration de l'agglomération, le transfert de compétence et d'effectif a également des répercussions sur l'évolution de la direction des ressources humaines.

L'évolution des DRH des communautés d'agglomération : du bureau de la paye au conseil en organisation

Les DRH des communautés d'agglomération ne sont pas, contrairement à ce qu'on pourrait croire, d'importantes directions. Au sein des CA d'Ile-de-France, l'effectif des DRH va de 1 à 22. La plupart des agglomérations compte entre 5 et 7 agents au sein de la DRH. Ceux-ci assurent généralement les fonctions suivantes : directeur des ressources humaines, gestionnaire carrière-payé, agent chargé de la formation, agent chargé de recrutement, agent chargé de la gestion des retraites, gestionnaire absentéisme / maladies.

Certaines CA souffrent d'un manque de moyens et leurs activités se limitent bien souvent à gérer la paye des agents, procéder aux recrutements et mener tant bien que mal les autres volets.

Pour les agglomérations structurées, l'administration du personnel n'est qu'un volet des DRH. L'accent est mis sur le suivi des agents. L'objectif n'est plus le recrutement, mais d'améliorer les conditions de travail des agents. Les DRH des grandes CA prêtent attention à l'environnement de travail, la sociologie de l'organisation, la lutte contre les discriminations, le handicap, la prévention des risques psycho-sociaux, l'accompagnement au changement. Ces domaines nécessitent des compétences particulières et requièrent l'intervention de psychologue du travail, d'ergonome, d'auditeurs.

Il apparaît que les communautés d'agglomération laissent peu de place à la prospective. Ces structures intercommunales évoluent, se structurent au fur et à mesure qu'elles doivent absorber les transferts de compétence et d'effectifs.

Le contexte de réforme des collectivités territoriales incite aujourd'hui ces collectivités à préparer demain. Quelques éléments en ce sens peuvent aider les communautés d'agglomération à gérer plus facilement la thématique de l'emploi et de leurs ressources.

Quelles perspectives en matière d'emploi pour les communautés d'agglomération franciliennes ?

➤ Photographie et perspectives de l'emploi

Les difficultés de recrutement

Les CA ont souvent du mal à recruter sur des métiers spécialisés, notamment des postes d'ingénierie (ingénieur thermicien, ingénieur responsable du patrimoine, ingénieur énergies-réseaux-environnement, ingénieur aménagement urbain). Une des raisons avancées sur ces difficultés de recrutement réside dans le fait que les CA ne sont pas concurrentielles par rapport au secteur privé. Le delta des rémunérations entre le secteur privé et le secteur public semble important. Même si la communauté d'agglomération dispose de marges de manœuvre via le régime indemnitaire, ce levier n'est pas forcément actionné ou l'est avec mesure.

Autre métier en tension, celui de gestionnaire carrière-payé. Métier déjà identifié en tension depuis plusieurs années, ce métier s'est réellement professionnalisé et les compétences demandées sont de plus en plus importantes. Sont exigées une maîtrise des aspects techniques de la paie et de la gestion du personnel, mais aussi une bonne connaissance du statut de la fonction publique territoriale. Une offre insuffisante et l'absence de formation initiale à ce métier sont les principales causes de cette pénurie.

Les communautés d'agglomérations rencontrent également de grandes difficultés à recruter des agents du cadre d'emplois de technicien supérieur territorial. Les métiers sont ceux de technicien voirie, technicien bâtiment, technicien assainissement, technicien énergies-réseaux, technicien maintenance et sécurité.

L'apprentissage, une pratique qui se développe

Afin de faire face à certains besoins, les communautés d'agglomération ont recours de plus en plus à l'apprentissage. Sur 20 communautés d'agglomération interrogées, 13 déclarent avoir recours à l'apprentissage. Il s'agit plutôt d'apprentis en deuxième année de master, mais sont également pris en apprentissage des étudiants en BTS ou des élèves de BEP / CAP. Les collectivités y voient un intérêt et ce à plusieurs titres. Premièrement, le coût financier est raisonnable au regard de la plus-value que peut apporter l'apprenti. Deuxièmement, l'apprenti apporte généralement une approche renouvelée du métier, un regard extérieur souvent précieux. Troisièmement, l'apprentissage est un moyen pour la collectivité d'embaucher ensuite l'apprenti s'il donne satisfaction.

Ainsi, afin de palier les difficultés de recrutement sur les postes d'ingénierie, la CA de Cergy-Pontoise recourt à l'apprentissage dans l'optique de former des élèves ingénieurs et de les fidéliser par la suite.

Les métiers émergents ou nouveaux

Les responsables ressources humaines des communautés d'agglomération ont eu du mal à se positionner au cours des entretiens sur les métiers émergents ou nouveaux. Cela s'explique en partie par le fait que peu de CA réalisent une veille sur les métiers. Néanmoins, plusieurs métiers liés à certains secteurs d'activité ont été évoqués.

Le secteur de la négociation et du contrôle de la commande publique a été mentionné par des agglomérations déjà structurées et aux moyens mutualisés. L'un des métiers émergents est par exemple celui d'acheteur public. Ce dernier a pour mission principale de contribuer à l'efficacité de la commande publique et d'assurer la sécurité juridique des procédures de passation des contrats publics.

Les métiers liés à l'environnement et au développement durable ont été parfois évoqués. Les communautés d'agglomération pensent globalement que la sensibilisation à l'environnement va évoluer et que certains métiers, notamment ceux des déchets, sont amenés à se transformer par la même occasion. Par exemple, le métier d'ambassadeur du tri commence à se généraliser.

Nouveau métier, en quête de reconnaissance, au sein de la filière police municipale, mais aussi administrative et technique, est celui d'opérateur de vidéo-surveillance. En effet, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a favorisé le recours à la vidéosurveillance, notamment par l'octroi d'aides en investissement aux collectivités qui souhaiteraient s'équiper de caméras. Seules la CA de la Vallée de Montmorency et la CA de Val-et-Forêt ont fait le choix d'avoir une police municipale intercommunale. Une formation spécifique à ce métier se met progressivement en place.

La mise en place d'un PCET intercommunal et les métiers liés à l'environnement

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 fait obligation aux communautés d'agglomération d'adopter un Plan Climat Energie Territorial avant le 31 décembre 2012. Intégré le plus souvent à l'Agenda 21 d'une collectivité, ce document contient entre autres des éléments de diagnostic (bilan carbone), des objectifs quantifiés de réduction des émissions de gaz à effet de serre, des actions de réduction de la précarité énergétique.

En Île-de-France, Plaine Commune l'a déjà mis en place et les CA Est Ensemble et les Lacs de l'Essonne en sont à l'étape de la réflexion.

Compte tenu de ces obligations légales, les CA devraient, dès à présent, se positionner sur cette politique publique, notamment celles qui exercent la compétence optionnelle « environnement et cadre de vie ». Les métiers émergents liés à l'environnement tels que chargé de mission Plan Climat, chargé de mission développement durable-énergie sont ainsi voués à se développer.

Enfin, les DRH assurent que certains métiers seront amenés à évoluer prochainement comme les métiers de jardiniers, d'agents de médiathèque. Les métiers liés à l'accueil de public comporteront également un volet médiation plus significatif.

Des perspectives d'une augmentation future d'effectif

Au regard de l'enquête perspective de recrutement 2011¹², il ressort que la plupart des communautés d'agglomération souhaitent recruter, que ce soit dans une simple logique de remplacement ou pour un besoin nouveau. Le quart des agglomérations prévoit une augmentation de leurs effectifs pour deux raisons principales : soit il est envisagé d'exercer une nouvelle compétence avec un transfert de personnel, soit il est prévu une extension du périmètre d'action, notamment lié à l'achèvement de la carte intercommunale.

➤ Des réformes qui vont profondément impacter la gestion des ressources humaines

La réforme des collectivités territoriales et la mise en place des schémas départementaux de coopération intercommunale

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales prévoit l'achèvement de la carte intercommunale d'ici 2014. Fin avril 2011, le préfet de chaque département a présenté le projet SDCI (schéma départemental de coopération intercommunale) auprès de la nouvelle commission départementale de coopération intercommunale. C'est à la fin de l'année 2011 que les membres de la CDCI se prononceront sur la nouvelle carte intercommunale de chaque département. Ces schémas vont transformer profondément le paysage intercommunal : création de communauté de communes, rattachement d'une commune isolée à une structure intercommunale, fusion de communautés de communes, fusion de communautés d'agglomération, diminution du nombre de syndicats intercommunaux. Ces schémas vont impacter de manière globale les agglomérations franciliennes : extension de périmètre, nouvelles compétences, augmentation des effectifs, mutualisation des ressources.

Les projets de SDCI sont susceptibles de modifier parfois très fortement le profil de certaines agglomérations :

La **CA de Mantes en Yvelines** qui couvre un territoire de 17 communes et une population de 84 000 habitants intégrerait 18 nouvelles communes pour arriver à une population de 112 000 habitants.

La **CC Vexin Seine** qui couvre un territoire de 8 communes et une population de 23 000 habitants intégrerait 7 nouvelles communes pour arriver à une population de 64 000 habitants et se transformerait en CA.

La **CA des 2 rives de Seine** qui couvre un territoire de 6 communes et une population de 65 000 habitants intégrerait 6 communes pour arriver à une population de 90 000 habitants.

La **CA de Versailles Grand Parc** qui couvre un territoire de 14 communes et une population de 174 000 habitants intégrerait 5 communes pour arriver à une population de 254 000 habitants.

La **CA Val de France** qui couvre un territoire de 4 communes et une population de 140 000 habitants intégrerait 2 communes pour arriver à une population de 168 000 habitants. Ce projet, en discussion depuis plus de trois ans, s'est accompagné d'une étude. Cette dernière révèle qu'un transfert du personnel des secteurs bibliothèque, piscine, voirie, développement économique concernerait une cinquantaine d'agents.

La **CA du Parisis** (88 000 habitants) et la **CA Val-et-Forêt** (84 000 habitants) seraient susceptibles de fusionner tout en intégrant 4 communes pour arriver à un territoire de 268 000 habitants.

¹² Enquête sur les perspectives de recrutement des collectivités locales réalisée par les centres de gestion franciliens entre le 15 février 2011 et le 1er avril 2011

Ces changements dans les mois et les années à venir vont devoir être préparés. Des différences au niveau des compétences peuvent se poser. C'est notamment le cas entre la CA du Parisis et celle de Val-et-Forêt qui n'exercent pas toutes les deux la gestion des équipements sportifs. Toujours est-il que ces extensions de périmètre des agglomérations impliqueront une augmentation des effectifs au sein des agglomérations.

Par ailleurs, la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales évoque la thématique de la mutualisation.

Premièrement, est prévue dorénavant une planification de la mutualisation. L'article L. 5211-39-1 nouveau du CGCT prévoit qu' « Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat ».

Deuxièmement, la loi propose la mise en place de services communs. L'article L. 5211-4-2 du CGCT permet à un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres de se doter de services communs. L'étude d'impact préalable au vote de la loi a indiqué que ces possibilités de services communs visaient en premier lieu les services fonctionnels des communes et des EPCI (les ressources humaines, les services financiers, l'informatique, les marchés publics, ...).

On peut remarquer que ce type de mutualisation existe déjà. En effet, l'appui auprès des collectivités concernant les fonctions supports fait parti des missions facultatives d'un certain nombre de centres de gestion qui possèdent une expertise reconnue historiquement.

La mutualisation des services est un mode de fonctionnement qui gagnerait encore à se développer. La moitié des CA interrogées déclare mutualiser des services fonctionnels, tandis qu'aucune mutualisation n'est mise en œuvre pour l'autre moitié des agglomérations. De plus, la mutualisation des moyens recouvrent des réalités très différentes entre agglomérations. Certaines structures ont, avec les communes membres, développées de manière approfondies la mutualisation de nombreux services : système d'information, fonction RH, fonction achat, les finances, la formation.

Pour d'autres structures, la mutualisation n'est pas envisagée. Selon la formule d'un responsable RH, « les élus communautaires y seraient favorables lors des conseils communautaires, mais contre lors des conseils municipaux ».

La loi portant réforme des retraites

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites va impacter la gestion des ressources humaines des collectivités. Les départs en retraite des agents à l'âge de 60 ans seront de moins en moins nombreux. Cette réforme suscite l'intérêt des agents qui ont le droit d'obtenir une information sur leur situation individuelle.

Même s'il s'avère compliqué de faire de la prospective sur ce genre de données, le constat simple est le suivant : les finances des CA seront impactées puisque les agents vont travailler plus longtemps et continueront d'être exposés aux risques maladies, accidents du travail et maladies professionnelles.

Reste à savoir comment sera prise en compte, pour le départ en retraite, la pénibilité du travail pour les agents qui exercent des métiers difficiles et exigeants physiquement.

Le projet de loi de résorption de l'emploi précaire au sein de la fonction publique

Les communautés d'agglomération qui comptent un nombre important d'agents non-titulaires devront suivre de près ce projet de loi qui sera examiné par le Parlement à l'automne 2011. La mise en place d'examens professionnels, la « CDIisation » d'un certain nombre de contractuels devront être prévus.

Conclusion

La communauté d'agglomération est une institution intercommunale qui s'est très vite développée ces dernières années en Ile-de-France comme en témoigne la forte augmentation des effectifs au sein des CA. Parfois créées par opportunité, les CA se sont structurées au fur et à mesure en exerçant de plus en plus de compétences à la place des communes. Même si elle souffre encore d'un manque de visibilité, la communauté d'agglomération devient un véritable acteur du paysage institutionnel local.

L'objet de cette enquête était d'analyser l'emploi au sein des agglomérations, et notamment l'impact du transfert de compétences et d'effectifs des structures communales vers les agglomérations. Aborder cette question d'un point de vue RH n'est pas fréquent et les éclairages apportés permettent aujourd'hui de mieux comprendre les difficultés que peuvent rencontrer les communautés d'agglomération.

Cette étude peut paraître tardive. Cela fait maintenant plus de 10 ans que les communautés d'agglomération ont été créées et elles ont du apprendre, seules, à gérer les transferts de compétence et de personnel. Les agglomérations ont pris le temps de définir leur intérêt communautaire, d'absorber les agents transférés et de se structurer.

Mais cette étude revêt une acuité particulière aujourd'hui. L'observation diachronique permet d'apprécier les évolutions de l'emploi au sein des agglomérations et d'anticiper certaines trajectoires. Maintien de la masse salariale pour certaines, futurs recrutements ou encore transferts de personnel à venir pour d'autres, les agglomérations sont confrontées à des réalités multiples. Et les volontés plurielles des communautés d'agglomération de s'agrandir renforcent la pertinence d'alerter ces structures sur certains points.

Enfin, les communautés d'agglomération se situent à un moment charnière et cette étude peut servir de repère, de point d'étape. La réforme territoriale engagée depuis 2011 va fortement faire évoluer les CA. L'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale par les CDCI va permettre l'achèvement de la carte intercommunale d'ici 2014. La plupart des périmètres des intercommunalités vont être redéfinis. L'adhésion d'une ville à la CA implique de possibles nouveaux transferts de personnel, d'éventuelles mutualisations. Ces éléments peuvent et doivent être anticipés et préparés. Il serait judicieux que la direction des ressources humaines soit associée en amont des projets de territoire et politique qui impliquent des conséquences en termes d'emploi. Si une redéfinition du périmètre de l'agglomération est à prévoir, des échanges peuvent être menés entre les directions des ressources humaines de l'agglomération et des futures villes membres.

Cependant, la question des moyens au sein des DRH des CA reste centrale. Gérer des transferts de personnel, proposer une formation qui couvre l'ensemble des besoins, recenser les compétences et les métiers, repérer le potentiel des agents, anticiper les besoins sont autant de thèmes qui nécessitent des compétences indispensables et à la hauteur de ces enjeux.

Bibliographie

- Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
- <http://territoires.gouv.fr/observatoires-des-territoires/fr/dossier-intercommunalites>
- <http://www.banatic.interieur.gouv.fr>
- <http://www.ccomptes.fr>
- <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>
- <http://www.iau-idf.fr>
- <http://www.insee.fr/>
- <http://www.observatoire.cnfpt.fr>

Liste des sigles

ACMO	→ Agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité
ACFI	→ Agent Chargé de la Fonction d'Inspection
CA	→ Communauté d'agglomération
CC	→ Communauté de communes
CDCI	→ Commission Départementale de Coopération Intercommunale
CIG	→ Centre Interdépartemental de Gestion
CGCT	→ Code Général des Collectivités Territoriales
CISPD	→ Contrat Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance
CNFPT	→ Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CRD	→ Conservatoire à Rayonnement Départemental
CREF	→ Conférence Régionale Pour l'Emploi et la Formation
CREPI	→ Contrat Régional d'Engagement Professionnel
CU	→ Communauté urbaine
DRH	→ Direction des Ressources Humaines
EPCI	→ Etablissement Public de Coopération Intercommunale
INSEE	→ Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques
PCET	→ Plan Climat Energie Territorial
REC	→ Rapport sur l'état des Collectivités
RH	→ Ressources Humaines
SAN	→ Syndicat d'Agglomération Nouvelle
SDCI	→ Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
SIVOM	→ Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	→ Syndicat Intercommunal à Vocation Unique